

从银行卡产业的运行机制看 “银商纠纷”的制度根源^①

张 嫒¹, 于 巍²

(1. 东北财经大学 富虹经济学院, 辽宁 大连 116025; 2. 厦门大学 经济学院金融系, 福建 厦门 363105)

摘 要: 本文从近来中国部分大城市先后出现的银商之间 POS 机刷卡手续费纠纷现象入手, 探讨了银行卡产业的外部性与双边市场等经济特征, 并在分析了我国银行卡产业运行机制基础上从中国银行卡组织的定位与职责、银行卡产业定价与利益分配机制的变迁及现行定价与利益分配机制存在的问题等方面剖析了银商纠纷形成的制度根源及相应的制度缺失问题。

关键词: 银商纠纷; 银行卡产业; 定价机制; 利益分配机制

中图分类号: F830.46 **文献标识码:** A **文章编号:** 1000-176X(2006)04-0034-06

一、引言

(一) 银商 POS 机刷卡手续费纠纷

自 2003 年深圳市几家商场率先出现因刷卡手续费过高而拒绝使用 POS 机的“银商纠纷”以来, 包括上海、武汉等在内的许多大城市也先后出现了类似的纠纷。从这些不断出现的情况判断, 银商纠纷绝非偶然现象, 而是反映出了中国的银行卡产业在发展过程中存在着制度缺失, 因此, 不从运行机制上探寻其形成的根源并加以解决, 对于中国多年来形成的刷卡环境、消费者的消费便利、正常的市场竞争秩序都将带来负面影响。

银行卡产业是由多个经济主体通过一体化或分工协作的方式构成的。银行卡服务供给经济主体包括: 发卡机构(银行或非银行金融机构)、银行卡组织或网络服务提供商、收单机构; 需求方涉及的经济主体包括特约商户与持卡人, 其中持卡人是银行卡服务的最终消费者, 而特约商户对刷卡服务的需求是一种引致需求, 是为了给其商品或服务的消费者提供更便捷的服务而产生的需求。银行卡产业供需双方各经济主体间的关联与

费用往来情况如图 1 所示。银商纠纷中尽管商家将矛头直接指向银联, 但从图 1 中可见银联只是银行卡产业供给链条中与商家直接接触的部门, 本身并不能单独决定手续费的高低。

(二) 银行卡产业的经济特征

银行卡产业作为典型的网络产业, 具有间接网络外部性(Network externality)与使用外部性(Usage externality)。其中间接网络外部性是指某种产品的价值随着互补产品需求的增加而增加, 就银行卡产业而言, 因为受理银行卡的商家越多, 持卡人越可以方便地进行持卡消费, 因此持卡所带来的价值越大; 反之, 持卡人越多, 商家受理银行卡业务的价值越大。而使用外部性, 也称为成员外部性, 即市场某一边的需求决策影响另一边的成本和收益。对于持卡人来讲, 当存在多种支付手段选择时, 如果持卡人选择现金支付, 商家就要承担现金管理的成本, 但同时会使商家节省银行卡支付的费用; 同样, 如果商家拒绝接受银行卡, 那么就会迫使消费者增加提现的有关成本, 并且使消费者不能得到刷卡收益。也就是说, 支付系

^① 收稿日期: 2006-02-02

基金项目: 教育部人文社会科学重点研究项目 (05JJD790030)

作者简介: 张 嫒 (1972-), 女, 辽宁抚顺人, 经济学博士, 副教授。

统的每一端用户的选择决策, 会对另一端用户的福利产生影响, 但在做选择决策时, 又不会考虑这 种影响。上述两种外部性的存在决定和影响着银行卡产业的发展策略、定价机制与定价标准。

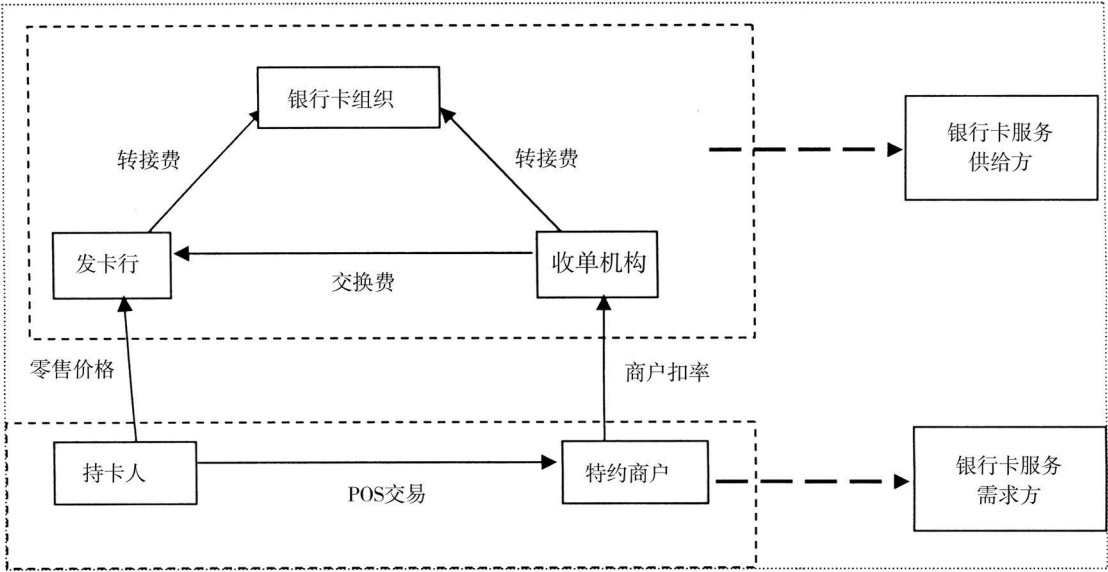


图 1 银行卡产业的相关经济主体与费用往来情况

与网络外部性特征相关, 双边市场是银行卡产业的又一显著经济特征, 所谓双边市场是指: 通过某个交易平台使得终端用户形成互动, 并通过适当的定价使市场的每一端都能够参与的一类市场。即, 交易平台既要吸引每一端的用户, 同时总体上要保持盈利或者至少保持盈亏平衡。双边市场具有非常独特的定价方式或商业模式, 不同用户或者市场的每一端的价格往往不平衡, 很多情形下市场中某一方承担大部分甚至全部费用, 如媒体广告市场中的广告发布者。银行卡市场商家与持卡人都从银行卡网络中受益, 但由于受需求、成本及法律条文等因素的影响, 目前银行卡 POS 机交易的费用由商家来承担。

银行卡产业的经济特征决定了其基本运行模式与定价机制, 是研究银行卡产业问题的重要理论出发点。基于外部性与双边市场特征, Baxter^[1]、Rochet和 Tiole^[2,3]、张昕竹等^[4]分析了银行卡产业定价的影响因素, 提出了基于不同假设的定价模型或是将定价模型用于银行卡产业定价的实证分析。

二、中国银行卡产业的运行机制

2002年中国银联成立之前, 银行卡业务是由

各商业银行独立开展的。商业银行独立开展银行卡业务的模式为中国银行卡产业的启动与发展做出了巨大贡献, 但也由于缺乏有效的协调与监管机制导致网络重复建设, POS机等设备重复布放, 发卡机构间恶性竞争等局面。自中国银联在“金卡工程”基础上成立之后, 中国的银行卡产业形成了新的资源整合机制, 具有银行卡业务的商业银行或非银行金融机构逐渐融入到银联的网络系统中, 进行了业务的重新分工与整合, 发卡、网络服务、收单业务之间的分工更趋向专业化与合理化^[5]。消费者则可相应避免因开户银行不同产生的消费结算中的麻烦。

表 1 从银行卡的发行、收单、网络建设等五个方面归纳了不同时期的银行卡产业的运行机制。从表 1 可见, 尽管银联成立对推动中国银行卡产业的发展起到了巨大作用, 但也产生了一些制度设计层面的问题, 如由于产业内分工细化导致了对以收益分配为主的激励机制构建的更高要求, 若缺乏有效的收益分配机制, 则很容易导致产业内各主体间的融合困难, 形成较高的交易成本, 损害产业的整体发展。

表 1 中国银行卡产业的运行机制（1985年至今）

	金卡工程实施前 (1985— 1993)	金卡工程实施期间 (1993— 2002)	银联成立后 (2002—)
银行卡发行	各商业银行	各商业银行	各商业银行与 金融机构
网络建设	发卡行自行构建	金卡中心	银联统一规划与实施 (包括网络的新建、扩建与改建及对原来各商业 银行网络系统的整合)
收单业务	发卡行	发卡行	收单机构 (发卡行、银联分公司、银联商务公司及部分专业化服务企业)
成本分担与 收益分配	发卡行自行承担成本, 并分 享收益	按一定形式分担	成本在各发卡行、银联与收单机构间 分摊, 收益按一定比例在上述经济主 体间分配
激励机制	发卡行有足够的激励拓展 市场, 获取收益	发卡行有动力布放 POS机, 拓 展业务	各相关主体的激励机制严格依赖于 收益分配机制的设计

三、“银商纠纷”的制度根源与对策

(一)中国银联定位与职责的模糊性

中国银联是由 80 多家国内金融机构共同发起设立的股份制非银行金融机构。1993 年由人民银行牵头的“金卡工程”一定程度上解决了银行卡的联网联合问题,并在客观上结束了工、农、中、建、交通银行五大商业银行为争夺商户所进行的 POS 机重复摆放大战,促进了银行卡产业资源的合理配置。但由于“金卡工程”对各商业银行的协调能力不够,未能有效解决商业银行间的利益分配问题,因而并没有真正解决银行卡互联互通的问题,已无法满足银行卡产业持续健康发展的需要,中国银联正是在这一背景下建立的。

从职能定位角度看,中国银联具有与生俱来的制度缺陷。作为现代股份制金融企业,追求营利应是其目标中的应有之义,但从银联的经营宗旨与经营范围看又具有明显的社会与行政职能,其宗旨之一是推动我国银行卡产业的迅速发展,经营范围包括制定银行卡跨行交易业务规范和技术标准,协调和仲裁银行间跨行交易业务纠纷。从某种意义上看,中国银联是集“运动员”与“裁判员”于一身的,作为“运动员”,银联以国内惟一的银行卡跨行信息交换网络运营商的身份参与银行卡产业的运行与利益分配;作为“裁判员”,银联实质上充当着行业规范与标准的制定者。定位不清晰直接导致中国银联运作中的错位,难以真正将两种职能准确行使到位,这使银联处于比较敏感的位置,如何既能公正地做好裁判同时又不影响自身利益是一个很难权衡的问题,也是引发银商纠纷的重要原因

银联在国内银行卡跨行信息交换网络运营中的垄断地位也进一步加剧了其定位不清所导致的负面影响,这也是银联在银商纠纷中遭受指责的重要根源,认为银联在滥用其垄断地位,损害商户利益。世界反垄断执法的趋势正从结构主义向行为主义演进,因此直接从银联具有垄断地位得出其具有垄断行为的结论显然有些武断,当 2006 年底外资银行卡机构与企业大规模进入中国市场之时,银联将面临着来自国外实力强大的银行卡网络运营商的激烈竞争,目前的垄断地位自然将不复存在。但银联政企不分的模糊定位与相应的行为方式很容易在实践中为竞争对手、商家及其他利益相关者提供垄断诉讼的潜在空间。

(二)有效的利益平衡机制的缺失

1. 商户扣率缺乏激励机制

银商纠纷的重要根源在于银行卡 POS 交易手续费的定价机制及银行卡产业内各相关主体的利益分配机制缺乏有效性。目前银行卡手续费总体上采取了统一定价形式,从机制设计有效性的角度看,这种统一定价在某种程度上难以满足制度设计的参与约束与激励相容约束,使商户缺乏积极性来参与并推动银行卡的使用。图 1 反映了银行卡产业各经济主体及其关联机制,其中直接引起银商纠纷的是收单机构向特约商户收取的手续费,通常称为商户扣率;在收单机构拿到特约商户的手续费后,要将其中一部分以交换率形式返还给发卡行;同时,发卡行和收单机构要向银行卡组织,即中国银联,交纳网络使用的转接费,转接费也来自于商户扣率。

特约商户抱怨银行卡的扣率过高,并且缺乏

对商家用卡的激励机制,蚕蚀了商家随着竞争而日益微薄的利润,因此,要求银行卡组织降低其扣率水平。从制度设计而言,收单机构主要按照基于利润率的粗行业分类方式确定扣率水平,然后按照商家的刷卡交易额进行计费,交易额越高,缴纳的扣率绝对值越高,如表 2 所示。这种制度安排没有为商家使用银行卡提供应有的激励机制,随着商家交易额的增加,所缴纳的 POS 机使用手续费越来越高,超出了商家的心理与实际承受能力,使商家使用银行卡的积极性下降,并最终演化成银商纠纷。

表 2 部分行业的现行商户扣率

行业	商户扣率
百货类	1.0%
餐饮、娱乐、珠宝工艺品类	2.0%
装饰装修、旅行社、通信、彩票类	0.5%
学校、纳税类、医院等	0
房地产、汽车类	50元/笔
批发类	20元/笔

2. 作为利益平衡机制的分润机制:从 8:1:1 到 7:1:X

由于交换费与转接费皆来自于商户扣率,因此,简单要求降低商户扣率而不改变手续费的分配机制就难以从根本上解决银商纠纷。手续费的分配机制或通常所称的分润机制的合理化是解决银商纠纷问题的根本出路。

从政策演进上看,根据 1999 年人民银行公布的《银行卡业务管理办法》第二十五条的规定,跨行交易执行如下分润比率:(1)未建信息交换中心的城市,从商户所得结算手续费,按发卡行 90%,收单机构 10%的比例进行分配,商业银行也可以通过协商,实行机具分摊、相互代理、互不收费的方式进行跨行交易;(2)已建信息交换中

心的城市,从商户所得结算手续费,按发卡行 80%,收单机构 10%,信息交换中心 10%的比例进行分配。该方案采用了“8:1:1 的分润模式”,即把从特约商户处收取的手续费按发卡银行、收单银行和信息交换中心 8:1:1 的标准分配。这一方案给予了发卡银行较大的利益分成,而收单机构的利益分成则较低,有利于通过降低收单机构的分润水平,弱化对 POS 机布放的争夺,避免了 POS 机资源的重复投资。

8:1:1 的分润模式在照顾了 POS 机被撤银行的利益和心理平衡之外,却忽视了通常作为 POS 机投资主体的收单机构利益。对收单机构来说,与前期设备购置、商户拓展、安装等大量投入相比,10% 的利益分成相对较低,难以弥补收单机构的成本支出。从某种意义上看,发卡行并不是银行卡受理环境的主要建设者,而是受理环境的主要受益者,随着社会对银行卡受理环境改善的需求越来越高,专业化服务领域与深度的不断扩展,客观上就要求对收单机构给予更多的补偿,以鼓励其拓展市场。同时,8:1:1 的分润机制也缺乏对收单机构拓展市场的有效激励,其拓展市场的增量收益将与发卡行、银联和收单机构之间分配,且其只占较小的利益分成比例。

8:1:1 分润机制存在的利益分配扭曲问题客观上推动了人民银行 2004 年 126 号文件的出台。126 号文件,即《中国银联入网机构银行卡跨行交易收益分配办法》中,规定 POS 跨行交易的商户结算手续费收益分配采用固定发卡行收益和银联网络服务费方式。每笔商户结算手续费,发卡行获得的固定收益和银联收取的固定网络服务费如表 3 所示。

表 3 现行 POS 机跨行交易结算手续费分配方案

商户类型	发卡行收益	银联网络服务费
宾馆、餐饮、娱乐、珠宝金饰、工艺美术品类商户	交易金额的 1.4%	交易金额的 0.2%
一般类型的商户	交易金额的 0.7%,	交易金额的 0.1%
其中:房地产、汽车销售类商户	比照一般类型商户的办法和标准收取,但每笔最高不超过 40 元	比照一般类型商户的办法和标准收取,但每笔最高不超过 5 元
批发类的商户	比照一般类型商户的办法和标准收取,但每笔最高不超过 16 元	比照一般类型商户的办法和标准收取,但每笔最高不超过 2 元
航空售票、加油、超市等类型的商户	比照一般类型商户减半收取,即为交易金额的 0.35%,	比照一般类型商户减半收取,即为交易金额的 0.35%,
公立医院和公立学校	暂不参与收益分配	暂不参与收益分配

根据该分配办法,发卡机构、转接机构(即中国银联)和收单机构的分润比例为7:1:X,即发卡行和银联从交易额中提取的交换费与转接费之比为7:1,收单机构的收益由其和商家以谈判的方式来确定。相对于8:1:1的分润机制,7:1:X的分润机制保持了银联的收益分成比例,但降低了发卡机构的收益分成比例。

7:1:X分润机制固定了发卡机构与银联的收益,没有规定收单机构的费率,这是银行卡分润机制的重要调整,是银行卡定价机制走向市场化的重要标志。在这种分润方式下,银行卡的收单机构在开发商户的过程中可根据自身成本、市场需求状况与特约商户协商确定扣率水平;并且,收单机构成为剩余索取者,其与商户谈判确定的费率越高,扣除掉发卡行与银联的固定收益后,所剩余的部分也越多,这种制度安排不仅给收单机构以足够的激励去拓展受理市场,同时,7:1:X分润机制也为收单机构弥补各项收单成本,加大对受理市场的建设和投入,为实现收单市场服务的专业化和规模化,建立可持续发展的收单盈利模式提供了便利。

(三) 7:1:X分润机制的制度缺陷

银商纠纷的出现是在126号文件公布实施之后,这反映出现行的7:1:X分润机制仍存在一定的弊端,体现为如下几方面:

1. 未能基于有效的成本数据制定手续费率

作为银行卡使用价格的手续费率的制定应根据成本、市场需求等因素来共同确定,但从目前情况看,由于多种原因导致各商业银行和银联对银行卡交易各环节的成本缺乏有效的测算,使银行卡的定价缺乏科学合理的成本数据基础,因而具有较大的盲目性与随意性。当面临国外较为成熟的银行卡组织与企业的竞争时,不能基于成本制

定科学合理的价格将成为国内银行卡产业的致命缺陷。

2. 手续费率缺乏应有的激励

7:1:X的分润机制只是粗线条的划定了两大类商户,在此基础上对一般类型商户中的一些特定行业进行了特殊考虑。但毫无疑问,该分类标准过粗且缺乏对划分标准的有效说明。初步分析可见,该分类标准是基于行业的利润率来制定的,对高利润率行业制定较高的手续费率,但单纯基于利润率制定差异手续费率显然是缺乏合理性的,不仅未能提供商家推动银行卡消费的激励,且可能因价格歧视而面临反垄断起诉。

从国外经验来看,对银行卡手续费的定价是采取基于多标准的差别定价方式^[6]。如美国的信用卡手续费率是既因商户所在行业的不同有所差别,同时也与商户的交易额挂钩,交易额大的商户其手续费率水平则较低。基于行业性质、交易额差异而制定的差别定价为商户提供了较为详尽的价格菜单,使商户可以根据其特定情况选择符合其自身利益的费率水平。合理的差别定价不仅符合制度设计的参与约束与激励相容约束,为商户使用银行卡提供充分的激励,同时也为银行卡产业的发展提供了良好的空间。因此,实施更为细致的差别定价将是未来中国银行卡手续费定价的必然趋势。

3. 缺乏基于产品细分的差别定价

总体上看,银行卡分为信用卡与借记卡,按照交易授权方式的不同,借记卡又分为签名借记卡和密码借记卡(也称在线借记卡)。目前中国的银行卡手续费采取的是对信用卡和借记卡的统一定价,但由于信用卡与借记卡的成本构成存在较大差异,如表4所示,因此,统一定价未能合理反映两种类型银行卡的差异成本。

表 4 信用卡与借记卡的成本构成

	信用卡	借记卡
管理成本	较高(风险管理、资信调查、坏帐处理、垫付资金的成本)	总体较低(签名借记卡存在,但在线授权的签名借记卡风险较低)
安全问题	卡片丢失,伪签名的风险	在线借记卡不存在
转接成本	双信息交易	单信息交易,交易处理的边际成本较低
消费信贷	是,可提供循环信贷	否,当天借记持卡人帐户
主要利润来源	透支利息收入、刷卡手续费	存贷利差、刷卡手续费
商户扣率	较高	较低,在线密码借记卡通常是按笔收费

从国外银行卡的定价实践看^[7], 签名借记卡与信用卡普遍采取签名授权的方式, 签名借记卡的价格形成机制与信用卡完全相同。在一些国家或地区, 签名借记卡的交换费和商户扣率要略低于信用卡; 而在另一些国家或地区, 签名借记卡和信用卡的交换费和商户扣率没有差异。各国或地区借记卡的价格形成机制没有统一形式: 有的是按笔收取固定费用, 与交易金额无关; 有的是按交易金额的一定比例, 但每笔交易的交换费有上下

限; 有的交换费为零; 有的交换费是反向支付的, 由发卡行支付给收单机构。

与一些国家银行卡手续费相比 (见表 5), 中国目前银行卡的交换费率要普遍高于国外借记卡的交换费率, 而低于国外贷记卡 (信用卡) 的交换费率。因此, 适时对银行卡产品进行细分, 并依其成本状况制定差别定价是未来中国银行卡产业发展的必经之路, 也是适应国际竞争的需要。

表 5部分国家或地区信用卡交换费率指标

国家或地区	美国	加拿大	巴西	英国	中国香港	日本
信用卡交换费率 (%)	1. 6	1. 4	2. 0	1. 2	1. 5	1. 5

资料来源: 刘廷焕, 万建华, 《国际银行卡产业研究报告》(2004), 文汇出版社, 第 23 页。

(四) 政府扶持政策的缺失与构建

银行卡产业与社会其他产业具有较大的关联性, 银行卡产业的发展作为润滑剂有力地促进其他产业的发展, 进而推动一国经济的整体增长。银行卡产业对社会经济发展的正的外部性为政府扶持银行卡产业提供了理论依据。从一些国家银行卡产业发展的经验来看, 在银行卡产业发展的初级阶段, 政府在银行卡产业的启动与发展中都起到了不可低估的推动作用^[8]。政府的扶持与鼓励措施包括税收上的优惠政策、政府的直接投入、优先发展的产业政策等。

与美国等发达国家银行卡产业依靠市场需求来拉动的发展路径不同, 中国银行卡产业的发展是由国有商业银行率先启动, 并由政府通过实施“金卡工程”来推动的, 在发展过程中也得到了各级政府的一定扶持与鼓励。但基于银行卡产业对经济整体发展的润滑作用及目前我国银行卡产业发展尚处于起步阶段, 地区发展不平衡, 持卡消费风气尚未形成, 产业整体竞争力尚需进一步提高的现状, 还需要政府加大对该产业的扶持力度与深度。考虑以税收政策或其他扶持措施对银行卡产业基础设施建设的投入予以支持, 改善银行卡产业的政策环境、法律环境与市场环境, 以促进银行卡产业健康规范的发展。

参考文献:

[1] Baxter William F. Bank Interchange of Transactional Paper: Legal and Economic Perspectives[J] . Journal of Law and Economics Vol 26 No 3, 1983.

[2] Rochet Jean - Charles and Jean Tirole Cooperation among Competitors: Some Economics of Payment Card Associations [J] . RAND Journal of Economics Vol 33, 2003.

[3] Rochet Jean - Charles The Theory of Interchange Fees: A Synthesis of Recent Contributions[J] . Review of Network Economics Vol 2 No 2, 2003

[4] 张昕竹. 中国银行卡交易定价机制研究[M] . 研究报告, 2005

[5] 刘廷焕 万建华. 中国银行卡产业发展报告 (2004) [R] . 上海: 文汇出版社, 2004 5

[6] Carlton Dennis W. and Alan S. Frankel The Antitrust Economics of Credit Card Networks[J] . Antitrust Law Journal Vol 63, 1995.

[7] 刘廷焕 万建华. 国际银行卡产业研究报告 (2004) [R] . 上海: 文汇出版社, 2004 20

[8] 刘廷焕 万建华. 新支付时代: 银行卡产业研究报告选编 [R] . 上海: 文汇出版社 2004. 152.

(责任编辑: 于振荣)